

Réflexions sur les priorités budgétaires 2016-2017

Mémoire présenté au ministre des
Finances du Québec dans le cadre
des consultations prébudgétaires

Le 20 janvier 2016

Table des matières

Préambule	3
La réforme de la fiscalité	4
Une déclaration fiscale unique pour les particuliers et les sociétés.....	5
L'harmonisation des taxes de vente	7
L'efficacité des mesures fiscales	9
La ventilation de la dette publique par secteur	10
L'accès aux états financiers des organismes publics et parapublics.....	11
Le budget structurellement équilibré et durable	12

Qui nous sommes

L'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec (CPA) regroupe 38 000 membres et 5 600 futurs CPA. Il représente tous les champs d'expertise de la profession – certification, comptabilité financière, management et comptabilité de management, finance et fiscalité – mis au service des entreprises, des organisations et du grand public.

L'Ordre des CPA est un ordre professionnel d'exercice exclusif au sens du Code des professions, c'est-à-dire un organisme principalement voué à la protection du public. À cette fin et à l'instar des autres ordres professionnels québécois, il doit exercer des fonctions précises en matière de délivrance des permis d'exercice aux candidats à la profession, de tenue du tableau de l'Ordre, de surveillance de l'exercice de la profession et de dépistage de la pratique illégale, conformément au Code des professions.

Préambule

L'Ordre des CPA du Québec est heureux de participer cette année encore aux consultations prébudgétaires du ministre des Finances et de contribuer ainsi à la réflexion du gouvernement en vue du budget 2016-2017.

La préparation du prochain budget du Québec s'inscrit dans un contexte de volatilité. En effet, bien que l'équilibre budgétaire semble en voie d'être atteint comme prévu, la faible croissance de l'économie québécoise et les choix budgétaires et fiscaux que fera le nouveau gouvernement fédéral risquent d'avoir un impact marqué sur les finances publiques du Québec.

Malgré tout, la création de richesse doit demeurer la priorité du gouvernement et l'objectif vers lequel pointent toutes ses actions. Ainsi, les mesures mises de l'avant dans le budget doivent avoir pour effet de favoriser directement la croissance économique ou tout au moins, de lever les obstacles qui la freinent. Elles doivent également viser une fiscalité plus efficace et en ce sens, l'Ordre salue l'intérêt des parlementaires pour l'importante question du recours aux paradis fiscaux. Nous participerons d'ailleurs prochainement aux travaux de la commission parlementaire qui se penche sur cet enjeu touchant de nombreuses économies occidentales.

Dans la perspective du prochain budget, l'Ordre en appelle à la vision et au leadership du gouvernement et met de l'avant sept propositions, dont une portant sur la mise en œuvre des recommandations du rapport Godbout et une autre, audacieuse, visant l'instauration progressive d'un budget structurellement équilibré et durable. Bien que diversifiées, toutes nos recommandations reposent sur les mêmes principes de saine gouvernance, de transparence, d'efficacité et d'efficience, autant de balises qui doivent guider nos choix collectifs afin de consolider les assises de notre développement économique.

La réforme de la fiscalité

L'Ordre des CPA se réjouit de l'accueil favorable que le gouvernement a réservé au rapport de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, un exercice qui témoigne de notre leadership en matière de fiscalité. En effet, dans un contexte où le Québec peine à créer de la richesse et où les tendances démographiques ne sont guère favorables, il est essentiel que la fiscalité soit repensée pour en faire un levier de développement économique, ou à tout le moins, pour limiter ses répercussions négatives sur la croissance.

Le rapport Godbout formule à cet égard plusieurs recommandations auxquelles nous avons d'emblée adhéré, notamment le redosage de l'impôt sur le revenu et des taxes à la consommation et la révision des nombreuses dépenses fiscales dans une optique d'efficacité et de simplification. Ces propositions très intéressantes, qui s'inscrivent dans la mouvance observée notamment en Europe, commandent cependant qu'on prenne le temps d'en mesurer les impacts sur les plus démunis et sur certains secteurs de l'économie. Pour plusieurs d'entre elles, il faudra également se concerter avec nos partenaires canadiens afin d'assurer la cohérence et la compétitivité de notre régime fiscal.

C'est pourquoi l'Ordre des CPA encourage le gouvernement à poursuivre son évaluation des recommandations du rapport Godbout et à déposer dans les meilleurs délais une feuille de route claire et cohérente pour leur mise en œuvre.

Recommandation 1

Déposer dans les meilleurs délais une feuille de route claire et cohérente pour la mise en œuvre des principales recommandations du rapport Godbout, notamment en ce qui concerne le redosage de l'assiette fiscale et la révision des dépenses fiscales.

Une déclaration fiscale unique pour les particuliers et les sociétés

La déclaration de revenus est une opération qui accapare annuellement d'énormes ressources humaines et financières qui pourraient en partie être dévolues à des activités plus productives. Si le paiement des impôts passe invariablement par un bilan et une communication avec le gouvernement, les formalités entourant cet exercice devraient et pourraient être simplifiées.

Les contribuables québécois se distinguent de leurs concitoyens des autres provinces en ce sens qu'ils sont les seuls à devoir remplir chaque année deux déclarations de revenus, d'où un dédoublement et une complexité superflus. Partout ailleurs au Canada, les particuliers ne font qu'une seule déclaration de revenus qui regroupe les dispositions fiscales fédérales et provinciales. En ce qui concerne les sociétés, outre le Québec, seule l'Alberta exige deux déclarations distinctes.

La mise en place d'une déclaration fiscale unique, tant pour les particuliers que pour les sociétés, simplifierait grandement le processus de déclaration de revenus sans pour autant limiter l'autonomie fiscale dont doit bénéficier le Québec. Opter pour une déclaration unique permettrait en outre :

- de réaliser des gains d'efficacité estimés à 500 millions de dollars par an puisqu'une seule agence du revenu traiterait à la fois les volets fédéral et provincial des déclarations;
- de simplifier les procédures et de diminuer la paperasse, tant pour les sociétés que pour les particuliers;
- de créer un guichet unique pour toutes les questions relatives à la déclaration de revenus et aux impôts.

À titre d'exemple, l'harmonisation de la déclaration des sociétés réalisée par l'Ontario en 2008 aurait, selon les estimations, généré environ 100 millions de dollars d'économies pour les entreprises, sans engendrer de coûts directs pour le gouvernement ontarien.

Recommandation 2

De concert avec le gouvernement fédéral, introduire une déclaration de revenus unique, tant pour les particuliers que pour les sociétés.

L'harmonisation des taxes de vente

Alors que le gouvernement du Québec s'interroge sur les approches à privilégier pour optimiser la fiscalité, le moment nous semble opportun de fusionner la taxe sur les produits et services (TPS) et la taxe de vente du Québec (TVQ).

Les discussions sur cet enjeu s'étirent depuis plusieurs années entre le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral. En 2011, un protocole d'entente sur l'harmonisation des taxes a été signé et ses dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Sans aucun doute, cette entente témoigne de la volonté des deux paliers de gouvernement de travailler à une intégration économique et fiscale plus poussée, et ce, au bénéfice de l'ensemble des citoyens.

Toutefois, cette entente a créé une « TVQ modifiée » plutôt qu'une taxe de vente harmonisée (TVH). Une véritable TVH serait en effet régie par une seule loi, la Loi sur la taxe d'accise, alors que la TVQ, même modifiée, continue d'être régie par sa propre loi, la Loi sur la taxe de vente du Québec. Or, on conçoit aisément que l'administration de deux lois fiscales et de deux processus de déclaration distincts accroisse significativement le fardeau administratif des entreprises.

La mise en place d'une TVH (intégrant la TPS et la TVQ) permettrait non seulement au Québec de préserver son autonomie fiscale, et notamment d'introduire des spécificités comme la récupération des crédits de taxe sur les intrants (CTI), mais aussi de percevoir sa taxe à la consommation sur les achats en ligne effectués auprès de commerçants établis dans d'autres provinces, des revenus évalués en 2012 par Revenu Québec à 300 millions de dollars et qui lui échappent actuellement. Enfin, des économies appréciables sur le plan de l'administration fiscale découleraient de l'instauration d'une TVH.

Recommandation 3

De concert avec le gouvernement fédéral, instaurer une véritable taxe de vente harmonisée (TVH) au Québec en fusionnant les deux taxes à la consommation (TPS et TVQ).

L'efficacité des mesures fiscales

Au fil des ans, le gouvernement du Québec a mis en place de nombreuses mesures fiscales visant à soutenir certains secteurs ou activités économiques, susciter des changements de comportement ou encore aider des personnes vivant des situations particulières.

Or, l'efficacité, voire la pertinence de ces mesures n'est pas systématiquement évaluée en fonction de l'objectif à l'origine de leur instauration. Non seulement ces mesures qui se sont ajoutées les unes aux autres au fil du temps coûtent cher aux contribuables, mais elles ont grandement complexifié le régime fiscal.

Afin de corriger la situation et dans un esprit de saine gouvernance, le gouvernement devrait instaurer un processus permanent d'évaluation des dépenses fiscales visant les particuliers et les sociétés. Ce processus permettrait de réévaluer les objectifs et la pertinence de ces dépenses, ainsi que d'en mesurer l'efficacité en termes de résultats et l'efficience en termes de coûts.

L'évaluation des dépenses fiscales devrait faire l'objet d'un rapport annuel produit par le ministère des Finances et déposé à l'Assemblée nationale afin de permettre une surveillance parlementaire adéquate et un débat public éclairé.

Recommandation 4

Implanter un processus permanent et public d'évaluation des dépenses fiscales visant les particuliers et les sociétés.

La ventilation de la dette publique par secteur

La dette publique est un concept dont la compréhension par les citoyens est essentielle. Un travail de transparence et de vulgarisation devrait donc être entrepris afin de s'assurer que la population comprenne mieux la nature de la dette publique, les actifs qui peuvent y être associés de même que les enjeux qui entourent sa gestion.

Ainsi, la dette devrait être ventilée par secteur, y compris celle relative aux déficits des années passées. Nous sommes conscients que cet exercice n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît. En effet, plusieurs dépenses sont engagées conjointement par les ministères, ce qui nécessiterait certains arbitrages pour attribuer l'endettement au bon ministère et dans la bonne proportion. Nous estimons toutefois que les avantages de cette approche dépasseraient largement les difficultés associées à son implantation.

Le gouvernement du Québec a déjà fait un effort louable pour distinguer la « dette d'épicerie » des investissements en actifs. Nous sommes d'avis que cet exercice de transparence, absolument nécessaire pour faire les nuances qui s'imposent, gagnerait à être poussé un cran plus loin en ventilant la dette par secteur, nous révélant ainsi dans quelle proportion chaque mission de l'État a contribué ou contribue à l'endettement collectif : santé, éducation, famille, transports, etc. Ce faisant, nous aurons en main tous les éléments nécessaires pour nourrir un débat public éclairé sur cette importante question.

Recommandation 5

Ventiler la dette publique du Québec par secteur d'activité, incluant celle relative aux déficits des années antérieures et ce, afin d'assurer une plus grande transparence et de permettre une meilleure compréhension du public.

L'accès aux états financiers des organismes publics et parapublics

À l'heure actuelle, il n'existe pas de normes de diffusion des informations financières des organismes financés en tout ou en partie par les fonds publics, que ce soit par les taxes et les impôts, la tarification des services ou les cotisations obligatoires. Par conséquent, la forme, la qualité, la fréquence et les modes de diffusion des informations financières varient grandement d'une entité à une autre.

L'Ordre des CPA souhaite donc que le gouvernement oblige tout organisme assujéti à la Loi sur l'accès à l'information à rendre ses états financiers audités accessibles sur son site Web dans un délai de six mois suivant la fin de l'année financière. Le document devrait comprendre l'ensemble des états financiers, y compris le rapport de l'auditeur indépendant et les notes afférentes. Les normes édictées devraient également comprendre des balises afin d'assurer la clarté et de favoriser la compréhension de l'information financière, les documents techniques comptant plusieurs centaines de pages étant à proscrire. Les filiales et les entités associées aux organismes visés par la présente proposition, par exemple les sociétés paramunicipales, devraient également être assujetties à ces normes.

Recommandation 6

Exiger que les états financiers audités des organismes publics et parapublics soient diffusés dans un format accessible au plus tard six mois suivant la fin de l'année financière.

Le budget structurellement équilibré et durable

La dynamique de mondialisation que nous vivons actuellement ouvre de grandes possibilités. Cette intégration rend néanmoins notre économie davantage perméable aux soubresauts économiques venus d'ailleurs, exposant ainsi les finances publiques à des perturbations sur lesquelles le gouvernement a peu de prise. Comment s'en prémunir?

De récents travaux du CIRANO, qui lui ont permis de mettre en valeur un processus budgétaire intégré, transparent et performant, permettent de répondre à cette question. L'Ordre des CPA y souscrit entièrement.

Inspiré en grande partie par les travaux de la Government Finance Officers Association (GFOA) et s'appuyant sur une recension des meilleures pratiques budgétaires à l'échelle mondiale, le budget structurellement équilibré et durable (BSED) s'avère le seul capable d'assurer l'équilibre budgétaire à long terme des gouvernements, des municipalités et des organismes publics.

Le BSED repose sur les 10 principes suivants :

1. Une planification stratégique intégrée et décennale
2. Une stratégie de gestion intégrée du déficit d'entretien des actifs physiques et du passif inhérent
3. Une budgétisation paramétrée sur le cycle de vie des actifs pour les budgets de fonctionnement et d'immobilisations menant à la création d'un fonds de renouvellement
4. Une politique d'encadrement du niveau de la dette
5. Une réserve dite « parapluie » de prévoyance économique et financière
6. Une politique d'utilisation des surplus
7. Une politique de vérification diligente et triennale des actifs et des passifs, y compris les évaluations actuarielles des régimes de retraite

8. Une politique d'évaluation et de gestion des risques et des incertitudes intégrée au processus budgétaire
9. Un plan financier quinquennal structurellement équilibré et durable, révisé annuellement
10. Un processus de contrôle et d'évaluation des résultats et de la performance

Le succès d'une telle approche repose sur deux conditions essentielles :

- son implantation dans tous les organismes publics et parapublics;
- un encadrement législatif et réglementaire.

Il importe de souligner que le gouvernement du Québec a déjà mis en place plusieurs mesures qui s'inspirent d'un BSED. De plus, cette approche s'inscrit parfaitement dans la politique gouvernementale visant à encourager une gestion responsable et durable des deniers publics. Elle est également conforme à la Loi sur le développement durable et aux exigences du ministère du Conseil exécutif liées à la gestion axée sur les résultats et à la planification stratégique.

Le gouvernement devrait donc envisager l'adoption d'une stratégie visant l'implantation d'un BSED. Sa mise en place constituerait une avancée majeure sur le plan de la gestion des finances publiques et une police d'assurance contre de futurs déficits budgétaires.

Recommandation 7

Implanter progressivement le budget structurellement équilibré et durable (BSED) comme approche de gestion budgétaire.



CPA

ORDRE DES COMPTABLES
PROFESSIONNELS AGRÉÉS
DU QUÉBEC

5, Place Ville Marie, bureau 800, Montréal (Québec) H3B 2G2
T. 514 288.3256 1 800 363.4688 Téléc. 514 843.8375
www.cpaquebec.ca